

# A economia política do ensaio desenvolvimentista

RICARDO CARNEIRO<sup>1</sup>

**P**ARA ANALISAR a crise que se instala na economia brasileira após 2015, este texto adota a tese de que a política econômica e sua operacionalização são condicionadas por um contexto mais amplo no qual, além das relações de classe, há, no âmbito econômico, aspectos estruturais e cíclicos, conformando um pano de fundo sob o qual as decisões de política econômica são tomadas e produzem seus resultados.

No plano estrutural, desde os anos 1990, ocorre a crescente integração da economia brasileira a uma economia financeirizada nos países desenvolvidos, marcada por recorrentes bolhas de preços de ativos e por uma crise financeira de grandes proporções em 2008. Medidas de política econômica para lidar com essa crise, nos países centrais, fundadas na política monetária não convencional, exacerbaram os ciclos de liquidez, subjacentes às bolhas. No âmbito produtivo, observou-se a constituição de cadeias globais de valor com a fragmentação das etapas produtivas, originando uma intensificação da concorrência fundada na redução de preços, acentuada após a crise em razão do aparecimento de capacidade ociosa generalizada, mormente na China.

No plano doméstico, a economia brasileira assistiu no período 2003/2010 a uma aceleração do crescimento impulsionado, inicialmente, pelos preços das *commodities* e, posteriormente, pelo rápido crescimento do consumo, e por fim, mas não por último, pelo investimento, induzido por ambos. Esse ciclo, embora peculiar por se acompanhar da melhoria da distribuição da renda, perdeu progressivamente dinamismo. Em parte, pela perda de velocidade da melhoria da distribuição fundada em mecanismos salariais, mas principalmente pelos limites ao endividamento das famílias. Ademais, os programas públicos de transferência de renda, muito relevantes para explicar a melhoria da distribuição, alcançaram um limite no quadro fiscal prevalecente. O investimento, por sua vez, teve seu dinamismo atenuado pelo vazamento de parte da demanda de máquinas e equipamentos e insumos intermediários para o exterior, em razão da especialização regressiva.

O arrefecimento do ciclo de 2003/2010 impunha a busca de um novo modelo de crescimento. Para tanto, a escolha recaiu na diversificação da estrutura produtiva, para suplantiar a especialização regressiva, e na ampliação da infraestrutura, em parte sobreutilizada, em parte sucateada, por anos de baixo investimento. A força motriz principal seria, nesse caso, o investimento autônomo,

vale dizer, apoiado por ações do Estado, seja diretamente, seja indiretamente, garantindo financiamento e rentabilidade do setor privado.

Que tipo de arranjo político demandaria esse novo modelo? Certamente não aquele da ampla conciliação das classes observado nos governos Lula. Arbitrar interesses e definir claramente os segmentos que integrariam uma aliança interclassista era crucial. Há alguma razão na tese de Singer (2105) para quem um dos principais problemas dos governos Dilma foi ampliar o espectro de enfrentamentos, mas sem ao mesmo tempo definir mais claramente o perfil interclassista das alianças e sem aprofundar os apoios das classes populares.

O fato das alianças pretendidas não logrou êxito, todavia não autoriza pensar que não havia uma intenção política de viabilizá-las. Da perspectiva dos grupos dominantes, o modelo excluía o capital financeiro e suas ramificações cosmopolitas, mas apoiava-se decididamente nos industriais e nas grandes construtoras, afinal tratava-se de reindustrializar o país e ampliar sua infraestrutura. Por outro lado, no âmbito da população, enfatizavam-se as novas classes médias e os trabalhadores, ampliando-se o espectro das políticas sociais e dando menor importância às classes médias tradicionais. Definiu-se também um maior protagonismo do Estado e de suas burocracias na condução do processo de crescimento por meio dos seus bancos públicos, em especial o BNDES e, também, da Petrobras, principais agentes da nova política industrial.

No plano econômico, o indicador mais representativo das dificuldades de levar adiante o projeto é a trajetória do investimento. Em meados de 2013, ele entra em declínio continuado por mais de três anos, o que representa um desempenho com poucos paralelos na história da economia brasileira. O pano de fundo para o fracasso do modelo, como já salientado, foram as transformações estruturais e cíclicas, mas é forçoso reconhecer a resposta pouco satisfatória da economia ao conjunto de políticas econômicas postas em prática ao longo do governo Dilma I. Essas consistiram em fortes incentivos ao setor privado, tais como: redução das taxas de juros, desvalorização do real, diminuição do custo da energia, desoneração da folha salarial para reduzir o custo do trabalho, além do fortalecimento de dois instrumentos setoriais cruciais que deveriam comandar a política industrial e a transformação da estrutura produtiva: o BNDES e a Petrobras.

Houve no âmbito externo eventos conjunturais desfavoráveis que dificultaram o êxito do modelo: o início da reversão da política monetária expansionista nos Estados Unidos (*tapering*), anunciada em junho de 2013, que causou sérios distúrbios nos mercados globais, monetários, cambiais e de ativos e deteriorou as expectativas. Aqui cabe assinalar que, mesmo antes desse evento, o quadro internacional estava muito longe de ser tranquilo, pois assistiu-se desde o início de 2010 até meados de 2012 ao agravamento da denominada crise do euro.

A despeito da conjuntura externa desfavorável, as razões internas tiveram peso relevante no insucesso do ensaio desenvolvimentista. Há elementos de

concepção e gestão das próprias políticas que aparecem como fatores negativos, tais como: a inconstância da política macroeconômica, a perda de seletividade do BNDES, o represamento de preços da Petrobras, a lentidão do programa de logística, as excessivas desonerações, tudo isso num contexto mais amplo de insuficiente capacidade de negociação com os variados agentes privados. Por outro lado, iniciativas muito positivas para estimular o investimento e sua diversificação, como a desvalorização da moeda e a redução das taxas de juros, terminaram por encontrar forte oposição nos próprios setores produtivos os quais visavam apoiar.

Os aspectos assinalados acima põem em evidência fatores variados para o insucesso do projeto. Em primeiro lugar, o grau de abertura produtiva e financeira da economia brasileira, hoje muito mais dependente da trajetória da economia global. Do ponto de vista conjuntural, destacam-se a crise de 2008 e seus desdobramentos sucessivos, mas sobretudo, uma exacerbação dos ciclos de liquidez que originam as bolhas e o aparecimento de capacidade ociosa elevada, como fator de limitação do investimento. No plano doméstico, setores empresariais ligados à produção, muito mais internacionalizados e financeirizados do que se imaginava. Nesse quadro, a política econômica, para além de seus acertos, tinha poucas chances de dar certo.

Os percalços do ensaio desenvolvimentista se expressam inicialmente na desaceleração econômica que provoca importantes deslocamentos sociais. Os dados de Quadros (2015), a esse respeito, são eloquentes. Eles atestam a enorme mobilidade social no Brasil, entre 2002 e 2012, e seu declínio após 2013. No primeiro período, quarenta milhões de brasileiros ascendem das camadas mais baixas e são absorvidos principalmente na baixa classe média. Importante, contudo, assinalar que tanto a média quanto a alta classes médias se ampliam em termos absolutos. Isso já não se mantém em 2013. A mobilidade descendente atinge vários grupos, mas principalmente aqueles de média e alta rendas, que são absorvidos, preponderantemente, na baixa classe média. Para os de baixo foi possível mitigar esse descenso, pela melhoria das políticas sociais. Os de cima se movem crescentemente para a crítica dessas políticas e do papel do Estado, num claro movimento de polarização social.

A proposição central deste artigo é a de que o malogro do experimento desenvolvimentista já se evidenciava em 2014, portanto antes da política ortodoxa posta em prática em 2015, certamente uma péssima escolha para enfrentar esse fracasso. Os indicadores dos desequilíbrios da economia a demandar uma correção eram indiscutíveis: um déficit de transações correntes da ordem de 4,5% do PIB, numa economia com baixo crescimento; a perda do saldo primário, de um superávit de 2,5% do PIB para um déficit de 0,6% do PIB; descapitalização expressiva da Petrobras após três anos de contenção de reajustes de preços; preços defasados da energia elétrica com ônus fiscal.

A proposta central da nova política econômica era a de recuperar a con-

fiança do mercado, o que se expressava no objetivo de manter a classificação de risco, de grau de investimento, das agências de *rating*. Assim, havia, de um lado, as medidas de corte de gastos visando aumentar e consolidar o saldo primário e, de outro, a recuperação de tarifas e preços públicos, em especial energia e combustíveis, retomando o papel do mercado na sua determinação. No âmbito dessa lógica, fazia parte abdicar de intervir no mercado cambial e fechava o circuito o aumento da taxa de juros básica, para combater a inflação.

A política macroeconômica ortodoxa e o agravamento da crise política que se segue têm um peso indiscutível na transformação de um problema de fluxos em um desequilíbrio de estoques. O tarifaço, os choques de juros e de câmbio, a deterioração do ambiente político levaram a uma recessão da economia brasileira sem paralelo histórico com queda acumulada do PIB de 8% em 2015 e 2016. Os impactos desses eventos foram intensos e generalizados: de acordo com a Fiesp (2016), mais de metade das empresas, 55% delas, passa para uma posição Ponzi em 2016; segundo a Peic (2017), a inadimplência das famílias aumenta substancialmente no período, tanto no que tange aos atrasos, que passam de 18% para 25% de todas as famílias endividadadas, quanto para o *default*, que avança de 5% para 10% do total; dados do Tesouro apontam uma trajetória dramática para a dívida pública em 2015 e 2016, pois a dívida bruta aumenta em vinte pontos percentuais do PIB, e a líquida, em doze.

Em resumo, a crise provocou a deterioração patrimonial tanto do setor privado quanto do setor público. Neste último, implicou o encurtamento do espaço fiscal e, por conseguinte, do raio de manobra da política econômica para enfrentar a crise. Esta última terá de enfrentar um duplo desafio: o declínio dos fluxos de renda e o aumento generalizado do endividamento. Diante desse quadro, se a situação do setor externo permitir,<sup>1</sup> a reativação da economia dependerá de dois tipos de medidas: o refinanciamento das dívidas e a reativação do circuito do gasto-renda. A despeito de o setor público tanto quanto o privado estarem constrangidos por uma situação financeira delicada, as iniciativas devem partir dele, não só por sua lógica pública de decisão, quanto pelo seu maior grau de liberdade.

No plano financeiro é necessária uma ampla renegociação das dívidas. Sua condição essencial é uma redução da taxa básica de juros, a Selic e dos *spreads* bancários. A queda da Selic reduz a carga de juros e a pressão sobre a dívida pública, abrindo espaço fiscal para aumento temporário do déficit primário. Esse deveria financiar gastos com elevado multiplicador, como as políticas sociais direcionadas às camadas de baixa renda e a retomada de obras de infraestrutura paradas. Por outro lado, seria importante incentivar o investimento do setor privado, mormente na infraestrutura por meio de condições favorecidas de financiamento. A constituição de um *pool* de recursos postos à disposição dos bancos públicos poderia dar conta dessa tarefa. Esses recursos podem ter origem em mudanças patrimoniais originadas na modificação de composição dos ativos

do setor público, com impacto nulo sobre as dívidas. A securitização da dívida tributária do setor privado para com o setor público e o uso de parte das reservas internacionais seriam os dois candidatos mais imediatos.

As medidas anteriores têm caráter emergencial; elas visam apenas pôr a economia nos trilhos e poderiam, em tese, servir como início de uma nova etapa de crescimento em diferentes modelos. Nada dizem sobre a escolha de arranjos alternativos de desenvolvimento. A escolha desses últimos é certamente uma tarefa difícil na atual conjuntura. O insucesso do governo Dilma, em transitar para um padrão desenvolvimentista, assegurando continuidade ao crescimento com distribuição da renda, foi demasiado recente. Por sua vez, as alternativas liberais dos anos 1990 e início dos 2000 não produziram crescimento econômico significativo e, muito menos, inclusão social. Nesse contexto, elas devem ser objeto de uma rejeição *a priori* abrindo-se um amplo espectro de opções, algumas de consistência e viabilidade discutíveis, cuja disputa e escolha ocorrerão no âmbito social e político.

#### Nota

1 O único setor a resistir a uma deterioração mais profunda foi o externo. Isso porque, da perspectiva dos fluxos, a recessão implicou uma correção do déficit em transações correntes cuja queda foi de três pontos percentuais, de 4,5% do PIB para 1,5%. Do ponto de vista dos estoques, reservas de US\$ 380 bilhões mantiveram a sólida posição do setor público. Duas ressalvas quanto a esse setor: a melhoria dos fluxos deveu-se exclusivamente à recessão. Quanto ao endividamento a solidez do setor público contrasta com a fragilidade do setor privado, cuja dívida no início de 2017 montava a US\$ 73 bilhões segundo a Standard and Poor's.

#### Referências

ALONSO, A. A-politica-das-ruas. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/angela-alonso/2016/09/1816167-a-politica-das-ruas.shtml>>.

DIEGUES, A. C.; ROSSI, C. G. Além da desindustrialização: transformações no padrão de organização e acumulação da indústria em um cenário de 'Doença Brasileira'. mai.-jun., 2016. Disponível em: <<https://antoniocarlostdiegues.wordpress.com/pagina1/>>.

EUROPEAN UNION Chamber of Commerce in China. Overcapacity in China: An Impediment to the Party's Reform Agenda, 2016.

FIESP. Situação econômica do país e a deterioração financeira da indústria de transformação. nov. 2016. Disponível em: <<http://az545403.vo.msecnd.net/uploads/2016/12/det.-financ.pdf>>.

FMI. Brazil: 2016. Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Brazil. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16348.pdf>>.

FRISCHTAK, C. R.; DAVIES, K.; CONSULTORIA, I. B. Desatando o nó da Infraestrutura no Brasil: uma agenda de reformas. *Fórum Nacional: Visões do Desenvolvimento Brasileiro*, 2014.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Nota de análise sobre a desoneração da folha. Secretaria de Política Econômica. Brasília: Ministério da Fazenda, abril 2015.

PEIC. Pesquisa Nacional de Endividamento e Inadimplência do Consumidor Confederação Nacional do Comércio, 2017. Disponível em: <<http://cnc.org.br/central-do-conhecimento/pesquisas/economia/pesquisa-nacional-de-endividamento-e-inadimplencia-do--26>>.

QUADROS, W. Paralisia econômica, retrocesso social e eleições. *Textos para Discussão*. Campinas, IE/Unicamp, n.249, p.1-12, 2015.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas. O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos*, v.102, jul. 2015.

UNCTAD. Global value chains and development. *World Investment Report*, 2013.

VOX/CEPR. Quantitative Easing – A VoxEU.org eBook. Edited by Wouter j. Den Han, 2016. Disponível em: <[www.cepr.org](http://www.cepr.org)>.

*Ricardo Carneiro* é professor titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). @ – [carneirordm@gmail.com](mailto:carneirordm@gmail.com)

Recebido em 13.3.2017 e aceito em 20.3.2017.

<sup>1</sup> Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas / São Paulo, Brasil.